



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA ĦEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROPAPARLAMENTET

Sisäasioiden pääosasto

Toimialayksikkö B: rakenne- ja koheesiopolitiikka

ALUEKEHITYS

Taantuvat alueet: uusi väestörakenteellinen ja alueellinen suuntaus

TUTKIMUS

IP/B/REGI/IC/2007-044

11.7.2008

PE 408.928

FI

Tämä tutkimus on tehty Euroopan parlamentin aluekehitysvaliokunnan pyynnöstä.

Asiakirja on julkaistu seuraavilla kielillä:

- alkuperäinen: FR
- käännökset: EN, DE.

Tiivistelmä on julkaistu seuraavilla kielillä:

BG, CS, DA, DE, EL, EN, ES, ET, FI, FR, HU, IT, LT, LV, MT, NL, PL, PT, RO, SK, SL, SV.

Tekijät: UMS RIATE, (Université Paris Diderot, johtava yliopisto)¹, Géographie-cités (CNRS Paris-A)², LIG (Université Joseph Fourier)³, IGEAT (Université Libre de Bruxelles)⁴, Umeå universitet⁵, Napolin ”L’Orientale”-yliopiston yhteiskuntatieteiden laitos⁶, CUGUAT-TIGRIS (Universitatea Alexandru Ioan Cuza)⁷

Asiasta vastaava virkamies: Ivana Katsarova
Toimialyksikkö B:
rakenne- ja koheesiolitiikka
Euroopan parlamentti
Rue Wiertz 60
B-1047 Bryssel
Sähköposti: ipoldepb@europarl.europa.eu

Teksti valmistui kesäkuussa 2008.

Tutkimus on saatavana seuraavasta verkko-osoitteesta:
www.europarl.europa.eu/activities/expert/eStudies.do?language=FR

Bryssel, Euroopan parlamentti, 2008.

Esitetyt mielipiteet ovat tekstin laatijan mielipiteitä eivätkä välttämättä edusta Euroopan parlamentin kantaa.

Muuhun kuin kaupallisiin tarkoituksiin jäljentäminen ja kääntäminen on sallittu, mikäli lähde mainitaan ja mikäli kustantajalle tiedotetaan asiasta etukäteen ja toimitetaan oma kappale.

¹ Claude Grasland, Ronan Ysebaert, Bernard Corminboeuf, Nicolas Gaubert, Nicolas Lambert ja Isabelle Salmon.

² Myriam Baron, Sophie Baudet-Michel, Estelle Ducom, Dominique Rivière, Camille Schmoll ja Christine Zanin.

³ Jérôme Gensel, Jean-Marc Vincent ja Christine Plumejeaud.

⁴ Gilles Van Hamme.

⁵ Einar Holm ja Magnus Strömberg.

⁶ Pasquale Coppola ja Alessia Salaris.

⁷ Octavian Groza, Ionel Muntele, George Turcanasu ja Oana Stoleriu.



ЕВРОПЕЙСКИ ПАРЛАМЕНТ PARLAMENTO EUROPEO EVROPSKÝ PARLAMENT EUROPA-PARLAMENTET
EUROPÄISCHES PARLAMENT EUROOPA PARLAMENT ΕΥΡΩΠΑΪΚΟ ΚΟΙΝΟΒΟΥΛΙΟ EUROPEAN PARLIAMENT
PARLEMENT EUROPÉEN PARLAIMINT NA HEORPA PARLAMENTO EUROPEO EIROPAS PARLAMENTS
EUROPOS PARLAMENTAS EURÓPAI PARLAMENT IL-PARLAMENT EWROPEW EUROPEES PARLEMENT
PARLAMENT EUROPEJSKI PARLAMENTO EUROPEU PARLAMENTUL EUROPEAN
EURÓPSKY PARLAMENT EVROPSKI PARLAMENT EUROOPAN PARLAMENTTI EUROOPARLAMENTET

Sisäasioiden pääosasto

Toimialayksikkö B: rakenne- ja koheesiopolitiikka

ALUEKEHITYS

Taantuvat alueet: uusi väestörakenteellinen ja alueellinen suuntaus

TUTKIMUS

Sisältö:

Tämänhetkisten tietojen mukaan kaikista maailman alueista väestö kasvaa tulevina vuosina hitaimmin Euroopan unionissa, Venäjällä ja Japanissa. Tämä vaikuttaa paitsi ulkopolitiikkaan myös alueelliseen ja paikalliseen kehitykseen. Siispä tämä nykyaikainen demografinen ilmiö vaikuttaa taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen koheesiopolitiikkaan.

Ilmiö, joka koskee kokonaisten alueiden väestömäärän pienenemistä, poikkeaa kehityseroja koskevista ongelmista, jotka ovat olleet perinteisesti keskeinen osa EU:n koheesiopolitiikkaa, ja toisinaan nämä asiat sekoitetaan keskenään. Tutkimuksen tekijät katsovat, että tämän ilmiön vuoksi koheesiopolitiikan kaikkia ulottuvuuksia – taloudellista, sosiaalista, ekologista ja ennen kaikkea alueellista ulottuvuutta – pitäisi tarkistaa. Siispä väestön vähenemistä koskevaan ongelmaan puututtaisiin ottamalla käyttöön monitasoinen hallintomalli, johon kuuluisi *ylialueellisia* (Euroopan unioni, valtiot), *alialueellisia* (paikallisviranomaiset, taajamat) ja *alueiden välisiä* (rajat ylittävät alueet, sisäiset reuna-alueet) toiminnan tasoja.

IP/B/REGI/IC/2007-044

PE 408.928

FI

Tämä tutkimus on omistettu professori Pasquale Coppolan muistolle.

Tiivistelmä

Koska kansalliset – ja vähemmässä määrin alueelliset ja paikalliset – väestörakenteelliset muutokset ovat keskipitkällä aikavälillä suhteellisen helposti ennakoitavia, poliittisilla päättäjillä on erityinen vastuu. Vaikka poliittisille päättäjille voidaankin antaa tietyssä määrin anteeksi ennakoinnin puute asioissa, jotka koskevat ulkoisia talouskriisejä (esimerkiksi subprime-kriisiä ja energian hinnan nousua) tai ympäristöuhkia (esimerkiksi tulvia, myrskyjä tai maanjäristyksiä), on paljon vaikeampaa antaa anteeksi ennakoinnin puute asioissa, jotka koskevat demografisia ilmiöitä, joiden kehityskulku 20 tai 30 seuraavan vuoden ajan on melko hyvin ennakoitavissa.

Kaikista maailman alueista väestö kasvaa tulevina vuosina hitaimmin Euroopan unionissa, Venäjällä ja Japanissa. Ellei Euroopan unioniin liity uusia jäsenvaltioita, sen väestömäärän pitäisi pysyä vakaana noin 500 miljoonassa. EU:n monien jäsenvaltioiden väestömäärän odotetaan kuitenkin laskevan. Tällaisia maita ovat muun muassa Saksa ja Italia sekä kaikki uudet jäsenvaltiot Kyprosta ja Maltaa lukuun ottamatta. Sen sijaan Välimeren itä- ja eteläpuolisissa maissa väestömäärä jatkaa tänä aikana voimakasta kasvuaan. Turkin väestömäärä ylittää Saksan väestömäärän vuonna 2015 (82 miljoonaa asukasta), ja Marokon väestömäärä ylittää Espanjan väestömäärän vuoden 2035 paikkeilla (44 miljoonaa asukasta). Nämä yleiset kehityssuuntaukset tunnetaan hyvin. Niihin liittyy useita poliittisia ja geopoliittisia ongelmia, jotka koskevat laajentumisen jatkamista sekä rajojen avaamista maahanmuutolle tai niiden sulkemista siltä.

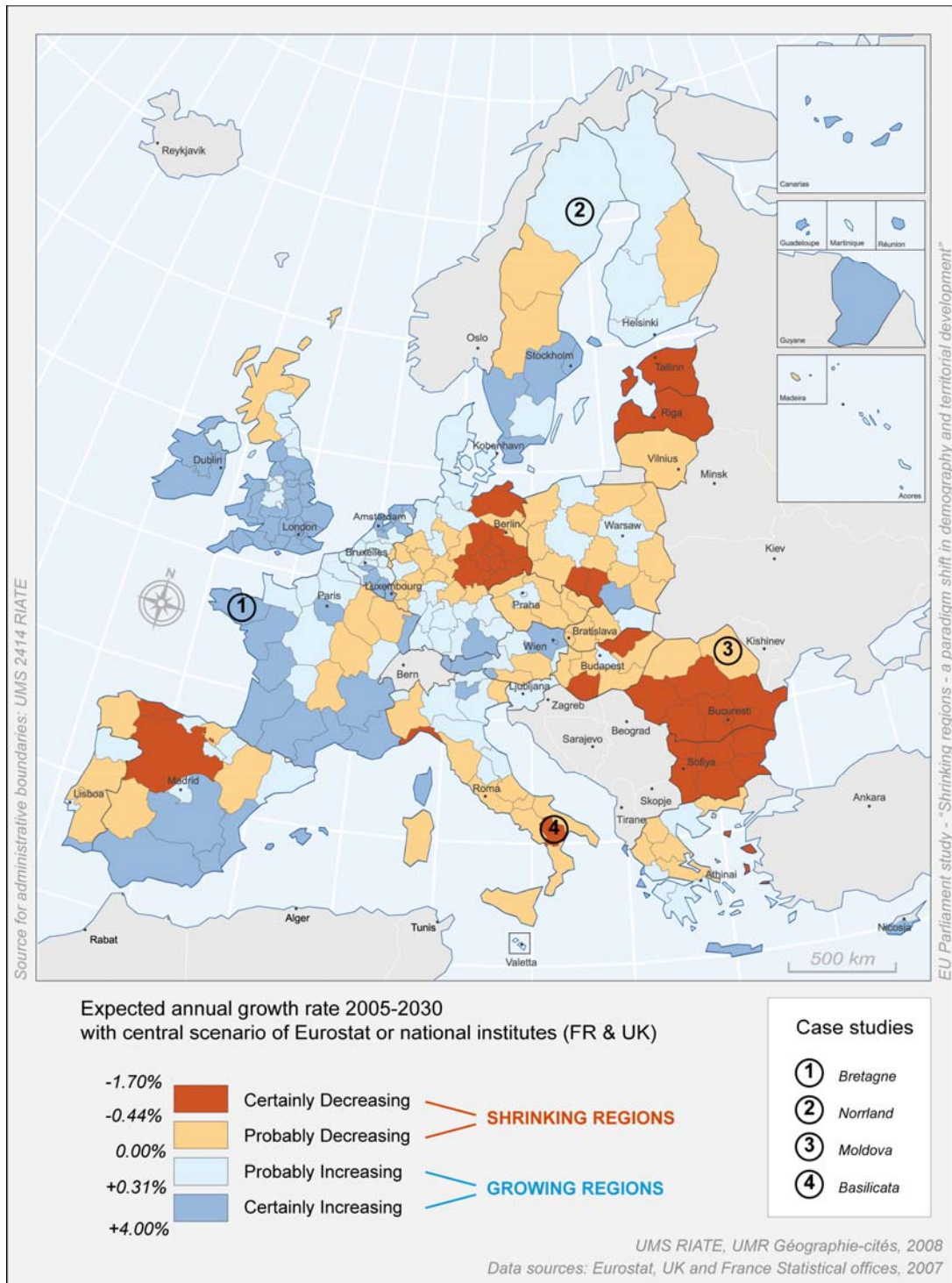
Tämä kehitys tuo mukanaan myös paljon pelottavampia alueellisia ja paikallisia muutoksia, jotka liittyvät väestömäärän pienenemiseen ja väestön ikääntymiseen. Lähes kaikissa EU:n jäsenvaltioissa on alueita, joiden väestö on alkanut huveta viimeisten kahdenkymmenen vuoden aikana (vuosina 1980–2000). Tulevina vuosikymmeninä tämä ilmiö vain voimistuu. Nämä nykyaikaiset demografiset muutokset vaikuttavat paitsi ulkopoliittikkaan myös koko taloudelliseen, sosiaaliseen ja alueelliseen koheesiopoliittikkaan.

Taantuvat alueet (shrinking regions): määritelmät ja ominaispiirteet

Onko alueellisia väestörakenteen muutoksia mahdollista ennustaa 25 vuoden päähän? Onko väestön ikääntymisen ja väestömäärän laskun välillä olemassa järjestelmällinen yhteys? Johtuuko väestömäärän lasku muuttoliikkeestä vai pikemminkin syntyvyyden ja kuolleisuuden välisestä erosta?

- Taantuva alue (englanniksi *shrinking region*) on käsitteenä uusi: se otettiin käyttöön 2000-luvun alussa, vaikka se kuvaakin jo vanhaa ilmiötä. Käsitteen uutuus piilee siinä, että sillä yleistetään kokonaisten alueiden, myös kaupunkien (*shrinking cities*), väestön vähenemistä koskeva ilmiö.
- Käsitteen määritelmästä keskustellaan edelleen. Vaikka väestömäärän pieneneminen on yhteydessä myös muihin ilmiöihin, kuten väestön ikääntymiseen, on syytä pitää yksinkertaisimmassa määritelmässä, jonka mukaan käsitteellä tarkoitetaan asukasmäärän pienenemistä alueella yhdessä sukupolvessa. Tässä raportissa on siis omaksuttu tämä näkökulma.
- Viittaus NUTS2-tasoon on säilytetty, mutta taantuvien alueiden määritelmä olisi toisenlainen, jos tutkimuksessa olisi valittu jokin muu alueellinen jako.
- Taantuvien alueiden luokitteluun kuuluu neljä eri ryhmää. Alueet voidaan jakaa eri luokkiin sen mukaan, onko väestömäärän pieneneminen vuosina 2005–2030 lähes varmaa, todennäköistä, epätodennäköistä vai hyvin epätodennäköistä.

Kuva 1: Taantuvat alueet -luokittelu (2005–2030)



- Taantuvia alueita on eniten entisissä sosialistimaissa ja Välimeren maissa. Silti miltei kaikissa Euroopan unionin jäsenvaltioissa on ainakin yksi alue, jolla väestön pieneneminen on todennäköistä tai hyvin todennäköistä seuraavien 25 vuoden aikana, ja ilmiö vaihtelee seutukohtaisesti.
- Alueiden (NUTS2) asutustiheyden ja niiden väestömäärän tulevan kehityksen välillä ei ole minkäänlaista yhteyttä. Väestömäärän pieneneminen on ilmiö, joka koskettaa sekä vanhoja, hyvin taajaan asuttuja teollisuusalueita että syrjäisiä maaseutualueita.

- Ikääntyminen riippuu paitsi asukkaiden keskimääräisestä iästä myös siitä, kuinka paljon heillä on jäljellä terveitä ja toimintakykyisiä elinvuosia. Raportin laatijat esittelevät uuden ikääntymistä kuvaavan yhdistelmäindikaattorin, jossa otetaan huomioon nämä kaksi muuttujaa (*kuva 3*) ja jolla voidaan osoittaa väestön vähenemisen ja alueiden ikääntymisen välinen läheinen yhteys.
- Väestömäärän pieneneminen ei johdu aina siitä, että kuolleisuus ylittäisi syntyvyyden. Se johtuu yhä useammin myös kaupunkiseudulle suuntautuvasta muuttoliikkeestä. Tämä muuttoliike koskee erityisesti työtä hakevia työkäisiä nuoria. Työkäisten nuorten lähtö nopeuttaa taantuvien alueiden demografista ikääntymistä ja syntyvyyden vähenemistä ja aiheuttaa todellisen noidankehän.
- Näille alueille takaisin muuttavien eläkeläisten määrä ei riitä korvaamaan alueelta lähteneitä nuoria, eivätkä taantuvat alueet yleensä vedä puoleensa hyväosaisia eläkeläisiä, jotka voisivat piristää paikallista taloutta tuomalla eläkkeensä näille alueille.

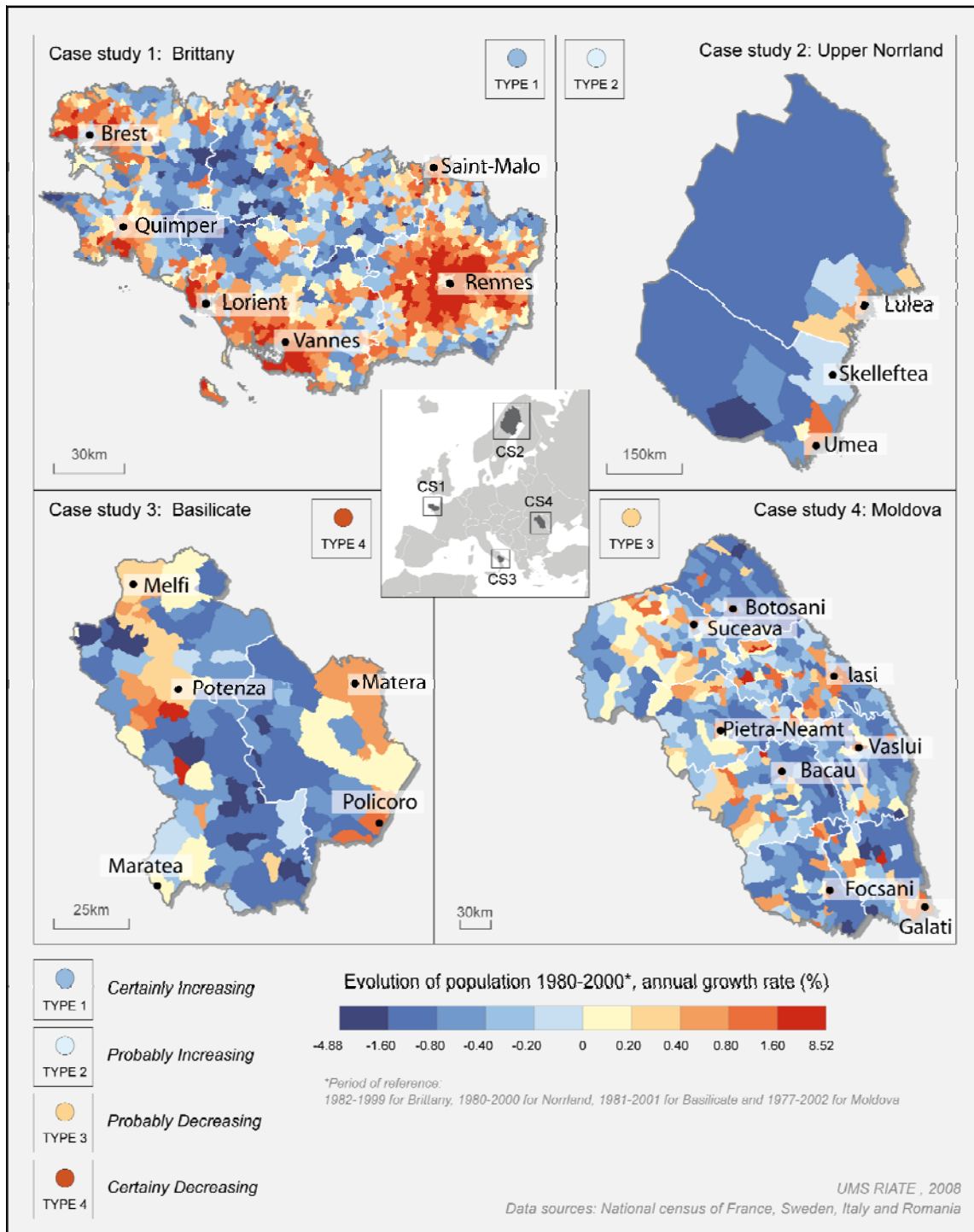
Ajautuvatko alueet, joiden väestö vähenee, vääjäämättä suurempiin taloudellisiin ja sosiaalisiin vaikeuksiin?

- Taantuvien alueiden taloudellinen tilanne oli vuosina 1995–2005 huonompi kuin muiden: asukasta kohden laskettu bruttokansantuote oli pienempi ja työttömyysaste puolestaan suurempi. Suurin osa näistä alueista sijaitsee suhteellisen köyhillä syrjäseuduilla, joihin suuri osa koheesiopoliittisista toimista kohdistuu. On kuitenkin pantava merkille, että väestömäärältään pienenevien alueiden välillä on suuria eroja: niiden joukossa on sekä maaseutualueita, teollisuusalueita että joskus myös kaupunkialueita.
- Alueiden väliset siirrot (tulonsiirrot, julkiset tuet, matkailusta saadut tulot jne.) tasoittavat huomattavasti väestörakenteeltaan erilaisten alueiden välisiä tuloeroja.
- Taantuvat alueet ovat köyhempiä kuin muut, mutta niiden talouskasvu ei ollut vuosina 1995–2005 juurikaan hitaampaa kuin muilla alueilla. Tämä johtuu siitä, että useimmat niistä sijaitsivat uusissa jäsenvaltioissa, joissa taloudellisten erojen kurominen umpeen ja väestömäärän pieneneminen ovat kulkeneet käsi kädessä.

Mitä uutta tietoa kuntien tai kaupunkien väestörakenteellisten vaihtelujen paikallinen tutkimus tuottaa? Kuinka erityisesti julkiset palvelut jakautuvat väestön vähetessä ja asutuksen keskittyessä?

- Eristyminen koskee ilmiönä pääasiassa harvaan asuttuja ja syrjässä olevia maaseutualueita riippumatta siitä, kasvaako niiden väestö, pysyykö se vakaana vai väheneekö se. Sitä vastoin suurissa kaupungeissa ilmenee usein tiettyä dynamiikkaa. Sama koskee suurten kaupunkien läheisyydessä sijaitsevia kuntia, mikä johtuu kaupunkien laajenemisesta.
- Viime aikoina väestömäärät ovat pienentyneet usein alueilla, joiden tilanne on muuttunut muutenkin epävakammaksi ja joille on siis ominaista se, että niiden kyky innovoida ja reagoida muutoksiin on heikentynyt. Väestön väheneminen heikentää mahdollisuuksia kehittää uusia houkuttelevia talousalueita ja johtaa vääjäämättä tarpeeseen turvautua ulkopuoliseen – joko kotimaiseen tai ulkomaiseen – työvoimaan.
- Väestön vähenemiseen yhdistettynä väestön ikääntyminen vaikuttaa sekä ympäristöön että paikallisiin työmarkkinoihin. Nämä prosessit nopeuttavat tiettyjen palvelurakenteiden hajoamista ja heikentävät yhtäläisiä mahdollisuuksia käyttää palveluja. Ne synnyttävät myös uusia tarpeita, etenkin iäkkäiden ihmisten keskuudessa.

Kuva 2: Väestön kehitys vuosina 1980–2000



Kuinka taantuvia alueita hallitaan tällä hetkellä eurooppalaisella, kansallisella, alueellisella ja paikallisella tasolla? Onko erityisten ratkaisujen kehittämiseen saatavilla apua?

- Merkittävin viitekehys on valtio. Kansallisilla toimenpiteillä jaetaan vaurautta uudelleen eri alueiden, kuten kaupunki- ja maaseutualueiden kesken. Niin sanottu ”pienien alueiden lisä” johtuu osittain tästä mekanismista. Hyvinvointivaltion yleinen rakenneuudistus asettaa kuitenkin eurooppalaiset paikallis- ja alueyhteisöt etulinjaan investointien osalta. Erityisesti alueista on tullut merkittävä taso ohjelmien toteuttamisen näkökulmasta. Etenkin taantuvien alueiden tapauksessa nämä yhteisöt saavat uusia tilaisuuksia (elämänlaadun

parantaminen) mutta myös uusia taloudellisia velvoitteita, kun resurssit jakautuvat yhä epätasaisemmin.

- Nämä muutokset ovat nähtävissä selvästi terveydenhoidon alalla. Niin Ranskan kuin Italiankin sairaanhoito- ja sairaalapalvelujen verkostoa uudistettaessa ratkaisut ongelmiin, jotka koskevat julkisten palvelujen jatkamista taantuvilla alueilla, käsittävät kansallisia ja alueellisia toimenpiteitä, jotka koskevat yksilöitä ja perustuvat sekä kannusteisiin että pakotteisiin. Muut toimenpiteet perustuvat siihen, että julkinen ja yksityinen sektori täydentävät toisiaan. Lisäksi tehdään alueellista ja kansainvälistä yhteistyötä, joka perustuu rajat ylittävän toiminnan loogisuuteen.
- Nämä alueiden hallinnolliset rakenneuudistukset tuovat esiin kahdenlaisia ongelmakohtia. Toiset niistä liittyvät julkisten varojen vähäisyyteen ja koskevat tällä hetkellä lähinnä Keski- ja Itä-Euroopan maita. Toiset liittyvät puolestaan alueiden väliseen solidaarisuuskriisiin ja koskevat tällä hetkellä lähinnä maita, joissa on käynnissä alueellistamis-/federalisaatioprosessi, mutta ne saattavat levitä tulevaisuudessa myös muihin Euroopan maihin.
- Ottaen huomioon, että eurooppalaisten maiden hallintojärjestelmien tilanne on monimutkainen ja usein myös kiristynyt, Euroopan unionin koheesiopolitiikka on keskeinen vakautta luova tekijä, koska se vauhdittaa kansallista ja alueellista politiikkaa. Sen omia suuntaviivoja on kuitenkin muutettu monia kertoja, mikä vaikuttaa sen kykyyn toimia ”vipuvoimana”.

Taantuvat alueet ja alueellinen koheesio

Ilmiö, joka koskee kokonaisten alueiden väestömäärän pienenemistä, poikkeaa kehityseroja koskevista ongelmista, jotka ovat olleet perinteisesti keskeinen osa EU:n koheesiopolitiikkaa, ja toisinaan nämä asiat sekoitetaan keskenään. Tämän ilmiön vuoksi koheesiopolitiikan kaikkia ulottuvuuksia – taloudellista, sosiaalista, ekologista ja ennen kaikkea alueellista ulottuvuutta – pitäisi tarkistaa.

Demografisten muutosten **territoriaaliset vaikutukset, jotka ovat samanaikaisesti sekä alueellisia että paikallisia**, muuttavat voimakkaasti kysymyksenasetantaa, sillä ne nostavat esiin uusia kysymyksiä ja mahdollistavat uudet vastaukset suhteessa kansallisesti laadittuihin makrotaloudellisiin tutkimuksiin. Euroopan komission maaliskuussa 2005 julkaisema vihreä kirja merkitsikin todellista muutosta EU:n pohdintoihin. Tämä ei johdu niinkään vihreässä kirjassa esitetyistä johtopäätöksistä, jotka jäivät suhteellisen latteiksi, vaan siitä, että sen liitteessä esitettiin ensimmäistä kertaa alueiden väestörakenteellisia ennusteita vuosiksi 2005–2030. Tällä tavoin Euroopan komissio avasi uuden alueen poliittiselle keskustelulle – tekipä se sen tietoisesti tai ei – koska demografisten muutosten alueelliset ja paikalliset vaikutukset näyttävät poikkeavan luonteeltaan suuresti kansallisista vaikutuksista. **Julkisia palveluja** koskevaa kysymystä ei esimerkiksi voida enää käsitellä pelkkänä budjettimuuttujana, vaan siitä tulee todellinen poliittinen ja sosiaalinen haaste, koska markkinoiden vapaa toiminta johtaisi yhteisön alueen kokonaisten osien hylkäämiseen. Myöskään kysymystä väestörakenteellisten muutosten **ympäristövaikutuksista** ei voida enää sivuuttaa, koska harvaan asuttujen alueiden autioitumisprosessi näyttää kasvattavan eroosion, tulipalojen ja muiden vastaavien ongelmien riskiä. Lisäksi erityisesti **sosiaalista ja alueellista tasausta** koskevista kysymyksistä tulee väistämättömiä, koska väestön vähenemisellä on merkittäviä paikallisia ja alueellisia vaikutuksia.

Väestön väheneminen ja ikääntyminen muodostavat **monimutkaisen vuorovaikutteisen järjestelmän, johon vaikuttavat niin taloudelliset, sosiaaliset, poliittiset kuin ekologisetkin näkökohdat**. Siksi ongelmaa on mahdotonta käsitellä alakohtaisesti. Olisi esimerkiksi turhaa yrittää luoda työllisyys- tai kilpailukykykeskuksia alueille, joiden väestömäärä pienenee, ellei samaan aikaan kehitetä politiikkaa, jolla ylläpidetään ja uudistetaan terveydenhuolto-, koulutus- ja liikennepalveluja. Vastaavasti olisi turhaa kehittää politiikkaa, jolla väestökatoalueille houkutellaan uusia asukkaita omasta maasta tai muista maista (esimerkiksi vanhuksille tarjottavien palvelujen pariin), ellei näille alueille saapuvien tulokkaiden taloudelliseen ja sosiaaliseen kotoutumiseen liittyviä ongelmia oteta huomioon.

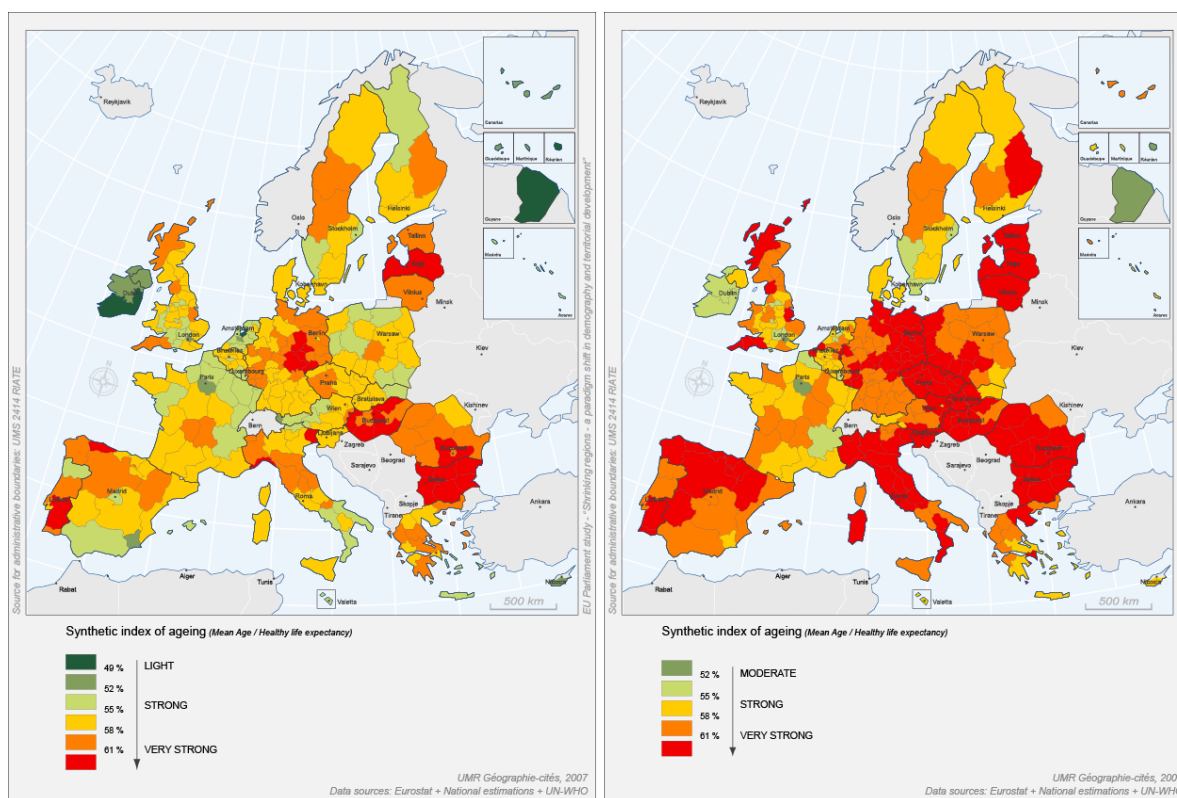
Siispä **alueellisen koheesion käsite** on sopivin perusta, jonka pohjalta voidaan kehittää kokonaisvaltaista lähestymistapaa demografisiin kysymyksiin, koska siinä otetaan nimenomaan huomioon ilmiöiden alueellisuus ja siihen liittyy ajatus **aluekehityksen strategisesta visiosta**, jossa otetaan huomioon kaikkien alakohtaisten politiikkojen yhteisvaikutukset. Vaikka NUTS2-tason sopivuudesta voidaankin keskustella, juuri **alueellisen tason** pitäisi olla keskeisessä asemassa kehitettäessä **väestörakenteen kestävä kehityksen politiikkaa**, edellyttäen, että se täydentää kansallista politiikkaa eikä kilpaile sen kanssa. Nimittäin samalla, kun EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa tehdään tarvittavia tasauksia rikkaiden ja köyhien alueiden välillä, juuri alueellinen taso, joka sijoittuu paikallisen ja kansallisen tason väliin, soveltuu epäilemättä parhaiten väestön ikääntymiseen liittyvien haasteiden määrittämiseen ja seudun asutusrakennemuutosten suunnittelemiseen. Tämä ei tarkoita, etteikö muiden territoriaalisten tasojen pitäisi auttaa löytämään yleinen poliittinen ratkaisu väestörakenteen muutoksiin toteuttamalla erityisiä toimia. EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on nyt entistäkin tärkeämpi tehtävä jatkaa yleisiä tasauksia, joilla vähennetään sosiaalisten ryhmien, alueiden tai sukupolvien välistä epätasa-arvoa, mutta samalla alueet ovat keskeisiä välikappaleita, jotka kehittävät alueellisia toiminnallisia ratkaisuja erityisesti hoiva- ja terveydenhoitopalvelujen saatavuuteen taantuvien alueiden asukkaiden näkökulmasta.

Taantuvat alueet ja monitasoinen hallintomalli

Alueiden taantumista koskevaan ongelmaan puututaan ottamalla käyttöön monitasoinen hallintomalli, johon kuuluu *ylialueellisia* (Euroopan unioni, valtiot), *alialueellisia* (paikallisviranomaiset, taajamat) ja *alueiden välisiä* (rajat ylittävät alueet, sisäiset reuna-alueet) toiminnan tasoja.

Euroopan unionissa on asetettava etusijalle sellaisten yksinkertaisten ja luotettavien tilastotieteellisten indikaattorien laatiminen, joiden avulla voidaan seurata ja ennakoida väestörakenteen muutoksia. Yhteisön politiikkaa on nimittäin mahdotonta kehittää, ellei käytettävissä ole tällaisia indikaattoreita, joiden avulla politiikan vaikutuksia voidaan arvioida etukäteen ja jälkikäteen. Tässä tutkimuksessa esitelty taantuvien alueiden luokittelu on tästä näkökulmasta yksinkertainen ja luotettava indikaattori, jota Eurostatin on helppoa päivittää alueellisten demografisten ennusteiden pohjalta. Väestörakenteen kestävä kehityksen indikaattori määrittää toimintakykyisen elinajan odotteen ja asukkaiden keskimääräisen iän väliseksi suhteeksi. Lisäksi se on indikaattorina innovatiivinen, koska se ei perustu ennalta määriteltyihin ikäryhmiin (esimerkiksi 0–19-vuotiaat, 20–64-vuotiaat, yli 65-vuotiaat). Ikäryhmien käytöstä nimittäin seuraa, että yksilöllä mielletään usein olevan tarkasti rajattu rooli (toisin sanoen he ovat ”nuoria”, ”työikäisiä”, ”vanhuksia” jne.).

Kuva 3: Väestörakenteen kestävä kehityksen indikaattori EU:n eri alueilla (tilanne vuodelta 2005, ennusteet vuodeksi 2030)



Tämä indikaattori kertoo jäljellä olevan potentiaalisen elinajan (ellettyjen vuosien prosentuaalinen osuus jäljellä olevista vuosista), eikä se perustu ennakkokäsityksiin yhteiskunnan taloudellisista tai sosiaalisista käytännöistä. Alueella, jonka väestö on iäkästä, saattaa olla hyvä väestörakenteen kestävä kehityksen indeksi, jos alueen asukkaiden odotetaan elävän pitkään toimintakykyisinä. Tällöin alueella on useita keinoja hyödyntää tätä potentiaalia parhaalla mahdollisella tavalla. Vastaavasti alueella, jonka väestö vaikuttaa nuorelta, saattaa olla huono väestörakenteen kestävä kehityksen indikaattori, jos sen asukkaiden toimintakykyisen elinajan odote on huono ja jos työelämän jälkeiset näkymät ovat heikot. Siinä, missä perinteistä huoltosuhdetta laskettaessa otetaan huomioon vain työikäiset ja lakisääteinen eläkeikä, väestörakenteen kestävä kehityksen indeksissä pidetään pitkäikäisyyttä ja laadukkaita sosiaalipalvelulaitoksia myönteisenä seikkana, ei ongelmana. **Kysymys siitä, voidaanko innovatiivisia demografisia indikaattoreita ottaa käyttöön aluepolitiikkaa tarkistettaessa, on luonnollisesti avoin.**

Kansallisesti keskeisin kysymys koskee sosiaalisia ja taloudellisia siirtoja, joita tapahtuu samanaikaisesti yksilöiden ja seutujen välillä paitsi julkisten toimien myös taloudellisen toiminnan vaikutuksesta. Tutkimuksemme osoitti, että taantuvat alueet ovat kaiken kaikkiaan köyhempiä kuin saman maan alueet keskimäärin, mutta erot tasoittuvat huomattavasti, kun huomioon otetaan välilliset siirrot, jotka liittyvät vanhuuseläkkeisiin, julkisiin määrärahoihin, matkailijoiden kulutukseen jne. Näiden näkymättömien siirtojen vaikutusta ei pidä tietenkään yliarvioida, sillä kaikki alueet eivät hyödy niistä samalla tavalla, mutta ne on otettava kuitenkin huomioon, jotta tasausjärjestelmää voidaan kehittää tasapuolisempaan suuntaan. Tasapuolisessa alueellisessa laskennassa pitäisi ottaa huomioon se, että tietyillä syrjäisillä alueilla koulutetaan työikäisiä nuoria, jotka lähtevät tämän jälkeen työhön kauaksi kaupunkialueille, tai että vastaavasti tiettyjen kaupunkialueiden asukkaat siirtävät suuren osan tuottamastaan lisäarvosta alueille, jotka ovat erikoistuneet matkailuun tai varakkaille vanhuksille tarkoitettuihin

palveluihin. **Tältä osin keskeistä on se, pysykö kansallisen tasauksen logikka ennallaan tulevaisuudessa vai viekö rikkaampien ja dynaamisempien alueiden itsekkyyks voiton.**

Alueellisesti suurin ongelma koskee palvelujen ja laitosten uudistamista tilanteessa, jossa väestömäärä pienenee ja väestörakenne muuttuu. Siispä nuorten määrän väheneminen johtaa vääjäämättä koulutusjärjestelmän supistamiseen (luokkien määrän pienemiseen). Nämä supistukset on kuitenkin mahdollista toteuttaa ajan ja paikan kannalta monin eri tavoin. Koulujen yhdistäminen saattaa parantaa koulujärjestelmää, mutta se voi myös pahentaa syrjäisten, harvaan asuttujen alueiden demografista kriisiä. Samoin vanhuksille tarjottavien palvelujen kysynnän kasvu voi tarjota tilaisuuden kehittää alueen taloutta ja uudistaa hoivapalvelujen alueellista rakennetta. Se voi kuitenkin johtaa myös palvelun laadun heikkenemiseen sekä hyvä- ja huono-osaisten alueiden sosiaalis-spatiaalisten erojen kärjistymiseen. Vaikka kokemukset osoittavat erilaisten institutionaalisten ratkaisujen olevan mahdollisia (hallinnon hajauttaminen, federalismi), on kuitenkin toivottavaa, että alue olisi poliittinen yksikkö, jolla on vahva legitimitetti (vaalit, talousarvio), kun sen on tehtävä tärkeitä päätöksiä, jotka vaikuttavat asukkaiden päivittäiseen elämään, esimerkiksi uudistettava palvelulaitosten rakennetta väestön vähenemisen vuoksi. Laitosten määrän pieneminen johtaa vääjäämättä konflikteihin, ja siksi päätöksentekoprosessin täytyy perustua asukkaiden ja paikallisedustajien perusteelliseen kuulemiseen. Erityistä huomiota on kiinnitettävä kaupungin ja maaseudun sekä suurten ja pienten kaupunkien välisiin ristiriitoihin, joita tällainen tilanne nostaa vääjäämättä esiin. Liikkuvat palvelut voivat olla usein hyvä vaihtoehto syrjäisillä alueilla. Näin vältetään tilanne, jossa alueella on hajallaan palvelulaitoksia, joiden käyttöaste on heikko. **Tältä osin olennaista on se, ohjaako alueellista politiikkaa, jolla pyritään uudistamaan asutuksen ja palvelulaitosten rakennetta, taloudellisen tehokkuuden painottaminen vai halu puolustaa sosiaalista tasa-arvoa ja kestävä kehitystä.**

Paikallisesti suurimpana haasteena on tiedostaa, ettei kunta tai kaupunki kykene ratkaisemaan yksin väestön ikääntymistä koskevaa ongelmaa. Kun maaseutualueiden väestö vähenee, jokainen kunta yrittää puolustaa omaa kouluaan tai omaa lähikauppaansa. Tällöin se on vaarassa ryhtyä kilpailemaan naapurikuntien kanssa ja kehittämään samanlaista strategiaa kuin ne. Tämä johtaa monien laitosten sulkemiseen tai kasvattaa menoja niin paljon, ettei kannattamatonta toimintaa voida enää tukea julkisin varoin. Kaupunkialueilla voi ilmetä samanlaista vastakkainasettelua väestömäärältään taantuvien kaupunkikeskusten sekä kasvavien reuna-alueiden välillä. Tämä johtaa varojen tuhlaamiseen ja siihen, että ongelmiin, jotka pitäisi ratkaista ylemmällä tasolla, etsitään paikallisia ratkaisuja. Kysymystä alueiden paikallisesta jäsentämisestä demografisten muutosten edessä voidaan käsitellä parhaiten luomalla kuntien välisiä rakenteita (esimerkiksi kuntaliitoksia, asutuskeskusten liitoksia) tai turvautumalla välitasoihin (esimerkiksi maakuntiin, asutuskeskittymiin) silläkin uhalla, että tämä edellyttää alueellista tai kansallista autoritaarista päätöstä. **Tältä osin keskeistä on se, millaista vuoropuhelua ylempien tasojen vastuuhenkilöiden kanssa on mahdollista kehittää, jotta paikallisviranomaiset voisivat osallistua, ilman että ne joutuvat alistumaan niiden kokoonpanoa koskeviin uudistuksiin.**

Lisäksi on todettava, ettei tämän taantuvien alueiden monitasoisen hallintomallin pitä toimia vain vertikaalisesti, vaan siinä on oltava myös horisontaalinen ulottuvuus, jotta vältetään katkonaisuus poliittisten ja hallinnollisten yksikköjen rajoilla.

Rajat ylittävällä tasolla tarkoitetaan laajasti mantereiden välistä (EU:n ulkorajat ylittävää), kansainvälistä (EU:n sisärajat ylittävää), alueiden välistä (hallinnolliset rajat ylittävää) ja kuntien välistä tasoa. Tämä taso tarjoaa monia mahdollisuuksia demografia-asioita koskevaan yhteistyöhön. Näitä mahdollisuuksia ei kuitenkaan hyödynnetä tai niitä hyödynnetään vain vähän poliittisten, juridisten tai hallinnollisten esteiden vuoksi. EU:sta löytyy lukuisia tapauksia, joissa taantuvat alueet ovat esimerkiksi maksaneet paljon tarpeettomiksi käyneiden tyhjien asuntojen purkamisesta, samalla kun niiden naapurissa sijaitsevat kehittyvät alueet ovat rakentaneet kalliiseen hintaan ja epäekologisesti uusia asuntoja. Kaikki tapaukset, joissa rajojen eri puolilla vallitsevat erilaiset demografiset tilanteet voisivat täydentää toisiaan, eivät toki ole yhtä kärjistettyjä, mutta on selvää, että poliitikkojen pitäisi tarkastella asiaa koskevia aloitteita. **Tältä osin keskeistä on se, riittääkö väestön vähenemisen ja kestäättömän ikääntymisen pelko ratkaisemaan ristiriidat ja unohtamaan vihamielisyydet ”vierasta” kohtaan niin mantereiden välisellä** (esimerkiksi pohjoisen ja etelän välinen kumppanuus Välimerellä), **kansainvälisellä** (esimerkiksi rajat ylittävä sairaalahoito) **kuin kuntienkin välisellä tasolla** (esimerkiksi yhteisten hoiva- ja koulutuspalvelujen kehittäminen).